Informes .iecah.

1

La participación militar en la acción humanitaria. Reflexiones en torno al caso colombiano

Francisco Rey Marcos

Febrero de 2010

Presentación

El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Hu manitaria (IECAH) es una iniciativa independiente que surge en el año 2000 con el objetivo de contribuir a la mejora de la acción humanitaria española y a la construcción de la paz. Centra su actividad en los ámbitos de la investigación, la docencia, la sensibilización y la consultoría sobre estas materias y se articula como una red flexible y abierta, alrededor de un núcleo central de investigadores permanentes al que se añaden tanto personas como instituciones de diferente perfil.

Los Informes . i ecah., son trabajos de investigación elaborados por el personal del Instituto, que pretenden abordar elementos clave y de interés en las áreas de trabajo del Instituto: la construcción de la paz y la acción humanitaria.



Índice

Víctimas, victimarios y ¿algo más?

El pensamiento humanitario que, tras la batalla de Solferino en 1859, se comienza a consolidar con la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863 y el Primer Convenio de Ginebra que funda el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en 1864, establece una clara separación entre los derechos y deberes de los combatientes y las funciones de las organizaciones humanitarias de carácter civil. Lo que en Solferino vio Dunant y lo que ha sucedido en muchas guerras antes y después, es que los ejércitos provocan y sufren víctimas. Son por así decirlo simultáneamente victimas y victimarios. Pero en ningún modo participaban primariamente en los conflictos violentos como actores humanitarios, o tienen la función fundamental de proveer ayuda. Como plantea Hugo Slim, "en los últimos cien años militarismo y humanitarismo han representado las dos caras de una misma moneda: la falta de capacidad de la humanidad para resolver los conflictos de modo pacífico" (Slim: 1996). Pero dos caras.

El paradigma humanitario que surge tras la batalla de Solferino y la creación de la Cruz Roja y del DIH, pone énfasis en que la asistencia debe ser llevada a cabo por organizaciones imparciales de modo que puedan trabajar con las víctimas de ambos bandos. Corresponde a los estados, como firmantes de los instrumentos jurídicos internacionales, y a sus fuerzas armadas el respeto del ámbito jurídico que permita la función de asistencia por parte de las organizaciones civiles. Es decir, cumplir el DIH y velar por la protección de los no combatientes. Y el DIH establece numerosas obligaciones para las fuerzas armadas contendientes. Algunas de ellas relacionadas con la asistencia a los civiles en caso de ocupación de un territorio. Y el derecho consuetudinario fortalece esta nítida separación entre el accionar militar y el humanitario que se mantuvo bastante clara hasta principios de los años noventa.

Áreas de contacto entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias

Clásicamente, las áreas de contacto entre organizaciones humanitarias civiles y fuerzas armadas han sido básicamente tres: uso de medios logísticos; tareas de protección y de seguridad; intercambio de información. (Barry y Jefferys: 2002). Aunque algunas organizaciones como el CICR o Médicos Sin Fronteras (MSF) han tratado de permanecer al margen de la colaboración incluso en estas áreas, este tipo de cooperación no planteó especiales problemas a las organizaciones civiles. Las cosas se han ido complicando cuando los militares han participado directamente en tareas de distribución de ayuda, máxime cuando esto se ha realizado en operaciones bélicas sin mandato de la ONU.

En algunas ocasiones, el uso de determinadas acciones de ayuda por parte de las fuerzas armadas en operaciones que buscaban más el entendimiento y la aceptación por parte de las poblaciones de países ocupados (win hearts and minds) que los fines propiamente humanitarios, ha hecho que las organizaciones humanitarias sean muy escépticas y críticas con estas misiones (Rey et al.: 2006). Esta discusión sobre las motivaciones reales de las fuerzas militares para hacer labores cercanas a la acción humanitaria está en la base de todos los debates. Es así como hay que entender la llamada cooperación cívico militar (CIMIC) o las relaciones cívico-militares en general. Su objetivo no es la acción humanitaria sino el apoyo a la fuerza a través de la creación de lazos que faciliten su misión con las entidades locales, las propias ONG en aquellos escenarios donde operan (Studer: 2001). La acción humanitaria tiene sus propios objetivos. Para CIMIC es un simple instrumento al servicio de otros fines. Evidentemente, en casos de desastre natural el uso de medios militares para la asistencia no plantea esos problemas y el debate se centra en la adecuación de los medios.

Directrices de Oslo: un intento de clarificación

Dos cuestiones hicieron que el debate se reabriera a principios de los noventa: el creciente uso de medios militares y de defensa civil para las tareas de socorro en casos de desastre natural (MCDA por sus siglas en inglés), y la ampliación de las tareas de las fuerzas armadas en algunas OP de la ONU. Ello hizo que muy poco después de la Resolución 46/182 de 1991 de la ONU, que establece su liderazgo en materia humanitaria, y de la creación de OCHA (Oficina para la Coordinación de las Asuntos Humanitarios) dentro del organismo, se abordara el tema del uso de medios militares en la acción humanitaria en el llamado proceso de Oslo que ha ido dando lugar a diversas Directrices de Oslo sobre este tema. Si en un primer momento, en 1994, se abordó solo el caso de los desastres naturales en años posteriores las Directrices se ampliaron para adaptarse a la nueva tipología de conflictividad internacional en las llamadas "emergencias complejas"[1].

Dentro de ese mismo proceso, el Comité Permanente Interagencias (IASC), que agrupa a las principales agencias humanitarias aprobó como complemento a las Directrices MCDA en emergencias complejas, el Documento de Referencia sobre "La relación civil-militar en emergencias complejas"[2], que se ha ido completando posteriormente.

Entre los aspectos esenciales de las Directrices están: el respeto a los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad; la utilización de los medios militares como último recurso; el control civil del componente humanitario; la recomendación de la no participación directa de los militares en las tareas de asistencia; la limitación temporal; el no suponer coste adicional... ; en definitiva un conjunto de medidas que limitan y orientan la participación de las fuerzas armadas en este tipo de misiones.

Estos conceptos se han ido incorporando a otros documentos de la cooperación internacional y de modo muy significativo al conjunto de donantes que en los 23 principios de la Buena

[1] Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, de marzo de 2003, conocidas como las *Directrices MCDA para emergencias complejas de 2003*.

[2] Civil Military Relationship in Complex Emergency. IASC Reference Paper. June 2003.

Donación Humanitaria adoptados en Estocolmo en el año 2003 incorporan en dos de ellos alusiones a este tema:

> 19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
>
> 20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.
>
> Buena Donación Humanitaria 2003

Existe pues a nivel internacional base doctrinal sólida para abordar con rigor la vinculación entre el trabajo humanitario y el accionar militar.

Colombia: de la Recuperación Social del Territorio al "Salto estratégico"

Los antecedentes del aumento de componentes militares en las tareas de ayuda humanitaria y desarrollo se encuentran en el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006) en el que se implementó la llamada Política de Seguridad Democrática con el objetivo de "recuperar el control del Estado sobre la mayor parte del territorio nacional".

En el segundo gobierno del presidente Uribe uno de los objetivos principales fue consolidar dicha política. Por ello se hizo una revisión estratégica que dio como resultado la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), que tiene dos objetivos principales: adaptarse al nuevo escenario estratégico y pasar del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la denominada acción integral del Estado.

Esta política se enmarca en el "viraje en el plan de guerra", que potencia la experiencia adquirida "en la combinación entre el componente militar y la acción integral para la recuperación social y militar del territorio". El nuevo plan de guerra se fundamenta en la llamada Doctrina de Acción Integral (DAI), que es "un conjunto de principios que deben orientar la acción coordinada de la fuerza legítima con la acción social del Estado y la sociedad civil" y su objetivo es ejecutar recursos del sector defensa en proyectos para el bienestar de la población en donde se encuentra la Fuerza Pública, pero donde no ha llegado el resto del Estado.

De este enfoque se deriva la puesta en marcha de la llamada Recuperación Social del Territorio (RST) que para el Gobierno busca fortalecer la gobernabilidad, credibilidad, legitimidad del Estado y el Estado Social de Derecho en general, en aquellas zonas donde no ha habido presencia estatal o ha sido precaria. El instrumento para poner en marcha esta estrategia es el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que lidera la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social o AS en adelante) y del que forman parte sustancial las Fuerzas militares y la Policía. Para el Director de AS en esa época, Luis

Alfonso Hoyos "la política de recuperación social del territorio busca que el Estado Social de Derecho se desarrolle plenamente en zonas del territorio nacional que no tenían presencia del Estado. Para lograr ese objetivo se ha hecho un esfuerzo de coordinación interagencial"[3]. Esta participación líder de AS, entidad gubernamental encargada de las políticas públicas con población afectada por el conflicto armado y canalizadora fundamental de la cooperación internacional, es la que motivó la preocupación de los actores humanitarios y de la cooperación internacional en general.

El CCAI comenzó su actuación en 60 municipios de 11 zonas del país. Su criterio de intervención es que fueran zonas donde se estén realizando actividades militares especiales, donde exista una situación humanitaria que merezca atención urgente, donde haya altos niveles de pobreza, marginación y cultivos ilícitos y donde exista una débil presencia del Estado.

La publicación el 20 de marzo de 2009 de la Directiva presidencial 01 sobre Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial ha supuesto un intento de reforzar esta estrategia de militarización de algunas acciones humanitarias y de desarrollo, con el consiguiente riesgo de pérdida de autonomía de estas acciones y de aumento de dificultades para acceder a ciertas comunidades vulnerables afectadas por el conflicto.

En la Directiva 01 se formula con mucha mayor contundencia que en documentos anteriores esta vinculación de los componentes militares y civiles para la "acción integral" en los territorios. "Con el propósito de cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, el Gobierno nacional se ha concentrado en un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado SALTO ESTRATÉGICO.[4]"

Más adelante, tras haber planteado las cuestiones de prioridades geográficas y de direccionamiento estratégico y coordinación interagencial la Directiva plantea "Es responsabilidad de cada entidad aportar la información y análisis territorial para la definición, ejecución y monitoreo de los planes regionales de consolidación, orientado a la articulación de

[3] Columna de Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Hechos del Callejón 36. PNUD. 2007.
[4] Todas las citas entrecomilladas tomadas textualmente de la Directiva 01.

los esfuerzos militares y civiles. Estos serán elaborados y aprobados durante el primer cuatrimestre del año 2009 y tendrán en cuenta los componentes de Atención Humanitaria de Emergencia, Justicia, Seguridad, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Gobernabilidad y Ordenamiento de la Propiedad. Es fundamental definir con los gobiernos locales el ejercicio de priorización de cada uno de los componentes de intervención planteados en el SALTO ESTRATÉGICO".

Por último habría que citar que la Directiva 01 menciona que las "fuentes potenciales de cooperación internacional serán coordinadas por AS a través de la Dirección de Cooperación Internacional teniendo en cuenta las prioridades definidas en la Estrategia Nacional de Cooperación 2007-2010".

Retos para la acción humanitaria y la cooperación internacional: la delgada línea roja

El "Salto estratégico" plantea entre otros los siguientes retos:

1. Imposibilidad para el mantenimiento y respeto de los principios humanitarios. Lo humanitario se convierte en mero instrumento para conseguir objetivos distintos a los suyos y orientado en función de esos intereses sin prestar atención al mantenimiento de la imparcialidad y, mucho menos, a la neutralidad o independencia de las organizaciones. Evidentemente, tanto las guerrillas como los grupos paramilitares no respetan las normas humanitarias, pero al Estado debe exigírsele el respeto a los instrumentos jurídicos internacionales.
2. Percepción parcial y politizada de la ayuda humanitaria por parte de las víctimas. La manipulación de lo humanitario al servicio de otros fines es clara.
3. La pérdida del principio de distinción y el aumento de la confusión. "Cuando un programa social o humanitario depende de las fuerzas armadas involucra a la población en el conflicto armado, recibir ayuda o cualquier clase de apoyo de uno de los grupos en confrontación inmediatamente la convierte en objetivo militar del otro"[5]. En un caso como el colombiano donde los diversos grupos armados han incumplido el principio de distinción agravando el sufrimiento de la población civil, este aumento de la confusión es peligroso. Como ha sucedido en numerosas ocasiones, la mera presencia de un grupo armado en un territorio se usa para estigmatizar a la población civil que allí reside y para tratar de justificar ataques y masacres.
4. La cooptación de las organizaciones sociales por parte del Estado y de las fuerzas armadas. El predominio de las entidades del gobierno en el CCAI y el uso meramente instrumental de las organizaciones humanitarias o de desarrollo las hace aparecer como instituciones al servicio del gobierno. Ello está complicando el acceso a ciertas zonas por parte de las organizaciones humanitarias. Un reciente comunicado del Frente 29 de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) hecho llegar a las organizaciones humanitarias en el Departamento de Nariño, considera al CCAI y a las organizaciones que en el participen, objetivos militares.

1. La militarización de la vida civil y la reducción de los espacios de paz en medio del conflicto. Apostar por "soluciones" militares supone renunciar a abordar las verdaderas raíces de la violencia y a buscar enfoques locales para resolverlas. "La generación de la paz se logra a partir de reconocer la vida local y por ello la acción integral de la estrategia debe fortalecer las capacidades de las comunidades para potenciar su

[5] Declaraciones de Gloria Flórez, directora de la organización no gubernamental Minga en Hechos del Callejón 36.

desarrollo".[6] La militarización de componentes de la vida pública que deben ser de carácter civil supone, de hecho, frenar los intentos de refuerzo de la institucionalidad pública civil en los territorios. Supone además una usurpación de la autonomía local y quiebra la construcción de capacidades locales de paz.

2. La reducción del espacio humanitario. Todo lo anterior nos lleva a concluir que los espacios para poder trabajar con arreglo a los principios y enfoques humanitarios orientados a resolver las necesidades y velar por los derechos de las víctimas, se reducen.

Por tanto, es preciso que se aborde con más decisión por parte de los actores humanitarios y la cooperación internacional el debate sobre los límites que debe tener la participación de las fuerzas armadas colombianas en operaciones de carácter humanitario. Puede haber discusión sobre dónde situamos esos límites pero la necesidad de esa delgada línea roja es vital.

[6] Declaraciones de Gyna López coordinadora de Redprodepaz en Hechos del Callejón No 36.

Bibliografía

BARRY, Jane y Anna JEFFREYS: "A bridge too far: Aid agencies and the military in humanitarian response", *Humanitarian Practice Network*, mayo 2004, consultado en: http://www.odihpn.org/

BRAHIMI, Lakhdar: "The Brahimi Report. Report of the Panel of United Nations Peace Operations", Naciones Unidas, Nueva York, Octubre, 2000, consultado en: http://www.fas.org/man/dod-101/ops/war/2000/08/brahimi-full_report.htm

RANA, Raj: "Contemporary challenges in the civil-military relationship: complementarity or incompatibility?", *International Review of the Red Cross*, nº 855, p. 565-592.

REY, Francisco: "El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y respuestas", *La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el Siglo XXI*. Cuadernos IECAH. Nº 1, Madrid, 2006.

REY, Francisco., NUÑEZ, J. y THIEUX, L.: *La participación de contingentes militares en misiones internacionales de carácter humanitario. Doctrina internacional y experiencia española. Análisis y propuestas*. Centro de Estudios de América latina y la Cooperación internacional. CEALCI. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid, 2006.

ROBERTS, Adam: "Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action." *International Review of the Red Cross,* Vol. 82, nº 839, 2000, pp. 673-698.

SLIM, Hugo: "The Stretcher and the Drum: Civil—Military Relations in Peace Support Operations." *International Peacekeeping* Vol. 3, nº2, 1996: 123-140.

STUDER, Meinrad: "The ICRC and civil-military relations in armed conflict", *International Review of the Red Cross*, junio 2001, Vol. 83, nº 842.